

7 Agrarrecht zwischen industrieller und nachhaltiger Landwirtschaft

Gerd Winter

7.1 Einleitung

Die Agrarpolitik hat bestimmte Leitideen formuliert und zu ihrer Verwirklichung ein recht dichtes Netz von Rechtsnormen geschaffen. Diese Leitideen, ihre rechtliche Ausgestaltung und ihre Auswirkungen sind Hauptgegenstand der folgenden Untersuchung.

Der herrschende Trend der Agrarethik folgt einem Leitbild der Industrialisierung und der Ökonomisierung, die die landwirtschaftlichen Erträge bei möglichst geringem Faktoreinsatz stetig zu steigern versucht. Im Gegensatz dazu steht ein Leitbild der bäuerlichen Landwirtschaft, die die Produktion in soziale Zusammenhänge einbettet und sich an ökologischen Kreisläufen orientiert.

Das agrarindustrielle Leitbild hat sich weltweit durchgesetzt. Auch in Europa wurde es verfolgt, jedenfalls offiziös, denn offiziell artikuliert sich die Politik gern unter dem Leitbild der bäuerlichen Landwirtschaft. Am deutlichsten propagiert wurde das industrielle Modell durch ein Memorandum der Kommission von Dezember 1968, nach dem zuständigen Kommissar »Mansholt-Plan« genannt. Dieser diagnostizierte mangelnde Produktivität der Landwirtschaft bei gleichzeitiger Überproduktion wegen garantierter Preise. Stattdessen sollten größere »Produktionseinheiten« mit besseren Betriebsmitteln und wenigem, gut ausgebildetem Personal geschaffen werden.¹ Obwohl das Modell kritisch diskutiert² und als deklariertes Leitbild letztlich abgelehnt wurde, prägte es de facto doch viele Jahrzehnte die europäische Landwirtschaftspolitik.

Eine Bilanz des industriellen Modells wurde kürzlich durch den Weltagrarbericht³ gezogen. Hiernach hat die Industrialisierung auf der einen Seite ein stetiges Wachstum der Produktivität und der absoluten Erträge der Landwirtschaft bewirkt. Die Einkommen vieler Landwirte stiegen, Nahrungsmittel standen in hinreichender oder überreichlicher Menge zur Verfügung, Krankheiten von Pflanzen und Tieren wurden vermindert, Infrastruktur für Produktion, Verarbeitung und Absatz wurde ausgebaut, der Weltmarkt wurde für europäische Produkte erschlossen. Diesen Vorteilen standen jedoch soziale und ökologische Nachteile gegenüber, die im Laufe der Zeit immer deutlicher und dramatischer geworden sind. Die Vielfalt der angebauten Pflanzen und gehaltenen Tiere nahm ab. Geschmack und Gehalt der Lebensmittel wurden nivelliert. In den Dörfern blieben nur wenige Höfe übrig, die soziale Infrastruktur verschwand, und Schlaforte für städtische Arbeitskräfte entstanden. Monokulturen

¹ Memorandum on the Reform of Agriculture in the EEC, in: *Bulletin of the European Communities*. 1969, Nr. Supplement 1/1969, 9–46. Auch verfügbar unter <http://www.ena.lu/>, 10.5.2011

² Vgl. Hermann Priebe, *Die subventionierte Unvernunft*. Siedler, Berlin, 1985, 75 ff.

³ B. D. McIntyre e. a., (Hrsg.): *Agriculture at a Crossroads. International Assessment of Agricultural Knowledge, Science and Technology for Development (IAASTD), Global Report 2009*, 246 ff. Zugänglich über http://www.agassessment.org/docs/IAASTD_NAE_SDM_JAN_2008.pdf, 10.5.2011. Deutsche Zusammenfassung *Zukunftsstiftung Landwirtschaft*. (Hrsg.): *Wege aus der Hungerkrise. Die Erkenntnisse des Weltagrarberichtes und seine Vorschläge für eine Landwirtschaft von morgen, 2009*. Zugänglich über http://www.weltagrarbericht.de/downloads/Wege_aus_der_Hungerkrise_2.4MB.pdf. 10.5.2011

aus wenigen Hochleistungspflanzen erforderten hohen Einsatz von Pestiziden, Kunstdünger und Süßwasser. Deren ökologischer Preis sind an vielen Orten ausgelaugte und versalzene Böden, Erosion, Entwaldung, Trockenheit, chemische Kontamination und Eutrophierung von Wasserläufen, Grundwasser und Nahrungsketten sowie ein rasantes Artensterben.⁴

Industrielle Landwirtschaft in Europa schädigt zudem die nachhaltige Landwirtschaft in der Dritten Welt und in Schwellenländern. Sie erzeugt Überproduktion, die mit Hilfe von Subventionen auf dem Weltmarkt abgesetzt werden muss. Dies zwingt die Landwirtschaft in der Dritten Welt ebenfalls zur Rationalisierung. Ihre Produkte können sie jedoch nur selektiv absetzen, weil Europa sich durch Zölle und Kontingente gegen konkurrierende Importe schützt.⁵

Angesichts dieser negativen Folgen ist in den vergangenen Jahren das Leitbild nachhaltiger bäuerlicher Landwirtschaft immer stärker vorgetragen worden und sukzessive in die Politik eingeflossen, mit der »Agrarwende« der rot-grünen Koalition ab 2001 als einem ersten Realisierungsschritt. Im Kern kann dieses Leitbild in den drei Komponenten der Nachhaltigkeit abgebildet werden, d.h. in den Begriffen guten Wirtschaftens, sozialen Wohlstands und Erhaltung der natürlichen Ressourcen. Die nachhaltige Landwirtschaft beruht hiernach auf selbständigen Familienbetrieben: Weil, wie der frühe Kritiker der Fehlentwicklung Hermann Priebe feststellte, die landwirtschaftliche Arbeit »im Wechselspiel von Witterung und Wachstum unter jeweils einmaligen Bedingungen improvisiert werden« müsse, entziehe sie sich der industriellen Rationalisierung und bleibe daher »ein typischer Bereich selbständiger Kleinunternehmen«.⁶ Sie wird »multifunktional«, indem sie sich neue Einkommensquellen neben der agrarischen Produktion erschließt, so insbesondere aus Agrartourismus, Energieproduktion und Transferzahlungen für Landschaftsschutz.⁷ Sie ist dadurch in der Lage, die Gesellschaft, insbesondere in der Region, zu einem großen Teil mit Produkten und Dienstleistungen versorgen, und sie bietet genügend Arbeitsplätze, um den ländlichen Raum zu füllen und lebenswert zu machen. Sie fügt sich zeitlich und materiell in die Kreisläufe der Natur und sichert damit sowohl die (Agro-)Biodiversität und Bodenqualität als auch die Qualität ihrer Produkte und Dienstleistungen. Allerdings wird sie die Produkte in gewissem Umfang verteuern und darauf setzen, dass der andauernd niedrige Prozentsatz der Einkommen, der für Nahrungsmittel ausgegeben wird, sich erhöht.

Damit die so skizzierte Landwirtschaft, die national oder regional vorangetrieben wird, vom Weltmarkt nicht überrollt wird, sind flankierende Maßnahmen erforderlich. Diese sollten jedoch nicht wie gehabt aus Preisstützungen bestehen, sondern aus Anforderungen an importierte Produkte, die eine umweltverträgliche Herstellung und strenge Maßstäbe hinsichtlich Qualität und Rückständen verlangen oder zumindest durch Kennzeichnungen für

⁴ *Agriculture at the Crossroads* Fn 3, 246 ff

⁵ *Agriculture at the Crossroads* Fn 3, 109 ff

⁶ Priebe, Fn 2, 159

⁷ *Der Begriff der multifunktionalen Landwirtschaft wurde von der OECD vorgeschlagen. Vgl. OECD, (Hrsg.) Multifunktionalität: Auf dem Wege zu einem analytischen Rahmen, 2001. Zu ihr als Leitbild in der politischen Diskussion. Feindt, Gottschick, Mölders, Müller, Sodtke, Weiland, 2008: Nachhaltige Agrarpolitik als reflexive Politik. Plädoyer für einen neuen Diskurs zwischen Politik und Wissenschaft, edition sigma, Berlin. Zu ihrer Bedeutung in rechtlichen Zusammenhängen, s. Káb, 2010: Agrarrechtliche Probleme einer multifunktionalen Landwirtschaft. Nomos, Baden – Baden, 40 ff*

die Konsumenten transparent machen. Auf diese Weise wäre die multifunktionale bäuerliche Landwirtschaft in eine globale Landwirtschaftspolitik zu integrieren.⁸

Im Folgenden soll nun der rechtliche Rahmen unter dem Gesichtspunkt rekonstruiert werden, inwieweit das Recht die europäische und insbesondere deutsche Landwirtschaft in Richtung industrieller oder nachhaltiger Erzeugung gesteuert hat. Nimmt man die beiden Leitbilder zum Maßstab, so wird sich zeigen, dass der Wandel hin zur bäuerlichen Landwirtschaft zwar angelegt, aber noch keineswegs hinreichend vollzogen ist. Deshalb sollen auch die Unzulänglichkeiten und Halbherzigkeiten der Umsteuerung mit thematisiert werden.

Wie das Recht die Landwirtschaft in die eine oder andere Leitbildrichtung gesteuert hat, lässt sich an sechs unterschiedlichen Rechtsmaterien nachzeichnen. Zu diesen gehören:

- Bodenverkehrs- und Bauplanungsrecht
- Recht des geistigen Eigentums
- Agrarförderungsrecht
- Energierecht
- Umweltrecht
- Kennzeichnungsrecht

7.2 Rechtliche Steuerungsinstrumente

7.2.1 Bodenverkehrs- und Bauplanungsrecht

Eigentum an Grund und Boden ist seit der Ablösung der feudalen Wirtschaftsordnung ein frei handelbares Gut. Dem freien Handel ist immanent, dass dieses Gut demjenigen zuwächst, der die einträglichste Verwertung auf ihm erzielen kann und dementsprechend den höchsten Preis dafür zahlt. Die Folgen für die städtische Bodenverteilung mit ihrer unerträglichen Verteuerung des Wohnens in den Innenstädten seien hier ausgespart. Für die landwirtschaftlichen Flächen setzt der freie Handel einen Anreiz zu immer größeren Agrarunternehmen, zur Ansiedlung von großflächigem Handel und Gewerbe, zu Splittersiedlungen und zum Erwerb zu Zwecken künstlicher Verknappung und Spekulation.

Dagegen stehen bäuerliche Traditionen, die den Boden zukünftigen Familiengenerationen erhalten wollen. Diese soziologisch, nicht (in einem verkürzten Sinn) ökonomisch fundierte Hemmung wird durch zwei rechtliche Steuerungsmittel unterstützt: die Instrumente des Bodenverkehrsrechts und die Bauplanung.

a) Bodenverkehrsrecht

Das Bodenverkehrsrecht macht die Veräußerung landwirtschaftlicher Grundstücke genehmigungsbedürftig. Die zuständige Behörde darf die Genehmigung u. a. verweigern, wenn

1. die Veräußerung eine ungesunde Verteilung des Grund und Bodens bedeutet, oder
2. durch die Veräußerung das Grundstück oder eine Mehrheit von Grundstücken, die räumlich oder wirtschaftlich zusammenhängen und dem Veräußerer gehören, unwirtschaftlich verkleinert oder aufgeteilt würde, [...].⁹

⁸ S. zu dem Leitbild der globalen Landwirtschaft Feindt e. a., 294 f., die allerdings das bäuerlich/ multifunktionale Leitbild von dem der globalen Landwirtschaft trennen. Dies ist m. E. nicht zwingend.

⁹ § 2 Grundstücksverkehrsgesetz (GrdstVG).

Als im Sinne der genannten Nr. 1 ungesund gilt es, wenn die Veräußerung Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur widerspricht.¹⁰ Diesem Kriterium ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹¹ auch Nr. 2 unterworfen. Alles hängt also von den jeweils geltenden Zielvorstellungen zur Agrarstruktur ab: Zielen sie auf Industrialisierung? Sind sie gleichgültig gegenüber der Bodennutzung und öffnen sich für landwirtschaftsfremde Zwecke einschließlich bloßer Kapitalanlage?

Zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) sind in dieser Hinsicht signifikant. In einem Urteil von 1967 stellte das BVerfG fest, dass die Zielvorstellungen zur Agrarstruktur einer Kapitalanlage eines Rechtsanwalts, der ein Waldgrundstück von 34 ha erwerben wollte, nicht entgegenstanden.¹² In einer anderen Entscheidung meinte das Gericht, Zielsetzung der Agrarpolitik der Zeit sei »die Entwicklung leistungsstarker Betriebe [...], die einen rationellen Einsatz der Produktionsfaktoren Arbeit, Boden und Kapital in der Landwirtschaft ermöglichen.« »Ohne eine erhöhte Mobilität des Bodens und auch des Ausscheidens bestimmter Betriebe kann dieses Ziel nicht erreicht werden.« Dies bedeute, dass der Grundstücksverkehr Boden größeren Betriebe zuführen und zur Schließung kleinerer Betriebe beitragen solle.¹³

Die Rechtsprechung des BVerfG hat dazu beigetragen, dass von den Steuerungsmöglichkeiten in Richtung auf Stützung der bäuerlichen Landwirtschaft in der Praxis kaum Gebrauch gemacht worden ist. Nur in 1 % der jährlichen Fälle wird die Genehmigung versagt. Es wird deshalb diskutiert, ob der Genehmigungsvorbehalt gänzlich aufgegeben werden sollte.¹⁴ Demgegenüber ist daran zu erinnern, dass, wenn die Zielsetzung der Agrarstruktur umorientiert würde, der Genehmigungsvorbehalt wieder ein wichtiges Instrument werden könnte. Verfassungsrechtlich wäre dies mit der Eigentumsgarantie vereinbar, denn, wie das BVerfG feststellte:

»Die Tatsache, dass der Grund und Boden unvermehrbar und unentbehrlich ist, verbietet es, seine Nutzung dem unübersehbaren Spiel der freien Kräfte und dem Belieben des Einzelnen vollständig zu überlassen; eine gerechte Rechts- und Gesellschaftsordnung zwingt vielmehr dazu, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögenswerten.«¹⁵

Da Konzentrationsprozesse nicht nur im Wege der Eigentumsübertragung, sondern – sogar in erheblich größerem Umfang¹⁶ – über Pachtverhältnisse stattfinden, ist noch ein Blick auf das Pachtrecht zu werfen. Auch im Hinblick auf Verpachtungen gibt es eine verwaltungsrechtliche Kontrolle in Gestalt des Landpachtverkehrsgesetzes (LPachtVG). Ebenso wie das Grundstücksverkehrsrecht lässt jedoch auch das Pachtverkehrsrecht jede Tendenz zur Industrialisierung der Landwirtschaft zu. Es verzichtet sogar gänzlich auf einen Ge-

¹⁰ § 9 Abs. 2 GrdstVG.

¹¹ BVerfG Urteil v. 19.6.1969, BVerfGE 26, 215 (224).

¹² BVerfG Urteil v. 12.1.1967, BVerfGE 21, 73

¹³ BVerfGE 26, 215 (225).

¹⁴ Chr. Grimm, Agrarrecht. C. H. Beck, München, 3. Aufl. 2010, Rdnr.

¹⁵ BVerfGE 21, 73, 82 f.

¹⁶ Der Anteil an Pachtflächen lag 2005 in den alten Bundesländern bei 53,3 % und in den neuen Bundesländern bei 81,2 %.

nehmungsvorbehalt für den Besitzwechsel durch Pacht und begnügt sich damit, dass der Abschluss eines Pachtvertrages innerhalb eines Monats der zuständigen Behörde anzuzeigen ist. Die Behörde kann den Vertrag zwar beanstanden, wenn eine ungesunde Verteilung der Bodennutzung zu erwarten ist, z. B. weil konkurrierende Landwirte verdrängt werden¹⁷, de facto kommt es jedoch kaum je zu solchen Eingriffen.¹⁸

b) Bauplanungsrecht

Selbst wenn zu beliebigen Zwecken Eigentum an einem Grundstück erworben wurde, ist damit nicht garantiert, dass alle Zwecke verwirklicht werden können. Zwischen Intention und Realisierung steht das Bauplanungsrecht als eine zweite Hürde, die beim Eigentumserwerb zu beachten ist und die verständlicherweise auf die Bereitschaft zum Erwerb vorwirkt. Das Planungsrecht nimmt vor allem die Errichtung von Bauten in den Blick und macht sie von bestimmten Voraussetzungen abhängig, deren Vorliegen bei der einzuholenden Baugenehmigung geprüft wird.

Das deutsche Bauplanungsrecht legt drei Prinzipien einer solchen Prüfung fest¹⁹: Gebiete, für die ein Bebauungsplan aufgestellt worden ist, dürfen nur gemäß diesem Plan bebaut werden. Die Entscheidungskompetenz über den Plan liegt bei den Gemeinderäten (Planungshoheit). Wenn kein Bebauungsplan existiert, so muss sich in den bereits bebauten Gebieten das Bauvorhaben dem Charakter der bereits bestehenden Bauten anpassen. Nicht zusammenhängend bebaute Gebiete, der sog. Außenbereich, soll grundsätzlich von Bebauung freigehalten werden. Nur bestimmte – die sog. privilegierten – Vorhaben sind davon ausgenommen. Hierzu gehört selbstverständlich die Landwirtschaft. Fragt man, ob die Erteilung von Baugenehmigungen im Hinblick auf die Industrialisierungsfrage moduliert wird, ob also zum Beispiel die Genehmigung für eine gigantische Schweinemästerei verweigert werden kann, so trifft man erstens auf die gesetzliche Definition der Landwirtschaft und zweitens auf die Klausel, dass öffentliche Belange dem Vorhaben nicht entgegenstehen dürfen.

Die gesetzliche Definition der Landwirtschaft fordert für die Tierhaltung, dass »das Futter überwiegend auf den zum landwirtschaftlichen Betrieb gehörenden, landwirtschaftlich genutzten Flächen erzeugt werden kann«. ²⁰ Und zu den möglicherweise entgegenstehenden Belangen gehören der Umweltschutz: Verbot schädlicher Immissionen, Gebote des Naturschutzes und der Landschaftspflege, etwa gemäß den Darstellungen eines Landschaftsplans, die natürliche Eigenart der Landschaft und ihr Erholungswert, das Orts- und Landschaftsbild, sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur.²¹

Im Hinblick auf die genannte Definition der Landwirtschaft wie auch unter dem Umweltgesichtspunkt könnte die erwähnte Schweinemästerei bei unbefangener Betrachtung wohl daran scheitern, dass sie aus dem Kreislauf von Pflanzenbau und Tierhaltung ausschert und dass dieses zu Schadstoffemissionen, nicht-rezyklierten Exkrementen und Beeinträchtigungen des

¹⁷ § 4 Landpachtverkehrsgesetz (LpachtVG); zum Verfahren der Beanstandung s. § 7 (LpachtVG).

¹⁸ Grimm (Fn. 14) Rnr. 90.

¹⁹ Niedergelegt in §§ 30, 34 und 35 Baugesetzbuch (BauGB).

²⁰ § 210 BauGB.

²¹ Vgl. § 35 Abs. 3 BauGB.

Landschaftsbildes führt. Die Rechtsprechung sieht jedoch über dieses grundsätzliche Problem hinweg und stellt allein auf mögliche nachbarliche Konflikte durch Geruchsmissionen ab. So heißt es in einem Urteil des Bundesgerichtshofs im Kontext des Nachbarrechts:

»Man wird aber verständigerweise die Toleranz gegenüber landwirtschaftstypischen Gerüchen nicht davon abhängig machen können, ob sie auf ausreichender eigenproduzierter Futtergrundlage erzeugt werden oder ob dem Emittenten genug landwirtschaftliche Nutzfläche zur Verfügung steht, um den anfallenden Wirtschaftsdünger ordnungsgemäß ausbringen zu können. Die entsprechenden Gerüche einer Schweinemästerei sind unter Berücksichtigung der in einem ländlichen Dorfgebiet bestehenden Vorbelastung entweder erheblich belästigend oder nicht. Diese Frage kann nicht von Berechnungen zum Maß und dem landabhängigen Verhältnis der Futtererzeugung oder Gülleentsorgung abhängen.«²²

In ähnlicher Weise hat das Bundesverwaltungsgericht in planungsrechtlichem Kontext geurteilt.²³ Es hat allein auf den Immissionsgesichtspunkt abgestellt und die Chance nicht genutzt, über die Definition der Landwirtschaft und die öffentlichen Belange – wie etwa die natürliche Eigenart der Landschaft oder Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur – zu einem Konzept bäuerlicher Landwirtschaft vorzustoßen.

Die Folge dieser individualisierenden Betrachtung des komplexeren Problems ist, dass die Tierzucht einerseits noch technischer wird und andererseits die Großanlagen ins freie Land außerhalb der Dörfer platziert werden. Der Trend zur Industrialisierung wird durch den so verstandenen Nachbarschutz eher gefördert als gebremst.

Noch ein weiterer Gesichtspunkt entgeht bisher dem entschiedenen Zugriff des Bauplanungsrechts: Seit Jahrzehnten gehen in Deutschland je nach Konjunkturlage täglich zwischen 100 und 120 ha landwirtschaftliche Flächen zu Gunsten von Besiedlung und Infrastruktur verloren.²⁴ Das oben erläuterte Konzept vom Außenbereich, welches dieser Entwicklung durch das Bauplanungsrecht entgegengesetzt wird, schützt jedoch nur gegen die Errichtung von Einzelvorhaben. Die flächige Bebauungsplanung bleibt unberührt. Ihr werden zwar durch das Gebot des »sparsamen und schonenden Umgangs« mit dem Boden und der Beschränkung der Umnutzung von landwirtschaftlichen Böden auf den »notwendigen Umfang« Grenzen gesetzt, doch sind diese in sich vage formuliert und zudem durch das Abwägungsgebot relativierbar.²⁵

7.2.2 Geistiges Eigentum

Zu den Produktionsmitteln des Landwirts gehört unter anderem das Saatgut. Dessen Qualität und Preis sind ein wesentlicher Faktor im landwirtschaftlichen Betrieb. Traditionell gehört zu der Optimierung des Anbaus besonders in bäuerlichen Betrieben auch die Möglichkeit, Teile der Ernte wieder als Saatgut zu verwenden und sogar weiterzuzüchten. Diese tradierten Rechte sind jedoch durch geistige Eigentumsrechte professioneller Zuchtunternehmen sukzessive beschränkt worden. Der Sicherung einer Rendite auf die Investition der spezialisierten Saatguthersteller wurde gegenüber dem Potential der lokalen und individuellen Sortenverbesserung Vorrang eingeräumt.

²² BGH, Urteil v. 30.10.1998 – V ZR 64/98 – BGHZ 140, 1 ff.

²³ BVerwG, Urteil v. 25.2.1977 – IV C 22.75 – BVerwGE 52, 122 ff.

²⁴ Umweltbundesamt (Hrsg.) Hintergrundpapier, 2004: Flächenverbrauch, ein Umweltproblem mit wirtschaftlichen Folgen. Zugänglich über <http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3576.pdf>, 11.5.2011

²⁵ Vgl. § 1a Abs. 2 BauGB.

Die Entwicklung begann noch relativ ausgewogen mit dem sog. Sortenschutz Ende der fünfziger und Anfang der sechziger Jahre. Voraussetzung der Erteilung des Sortenschutzrechts war neben Unterscheidbarkeit, Homogenität, Beständigkeit und Neuheit ein sog. landeskultureller Wert. In dieser Voraussetzung lag das Potenzial, auf Vielfalt, Nährgehalt und agrarökologische Qualität der Sorten hinzuwirken. Hinzu kam, dass die Ausschlusswirkung des Sortenschutzrechts, die sich auf die Herstellung und das Inverkehrbringen von Vermehrungsmaterial der geschützten Sorte erstreckte, die Landwirte insofern privilegierte, als sie Vermehrungsmaterial für eigene Zwecke selbst anbauen (sog. Nachbau) und die geschützte Sorte weiterzüchten durften.²⁶

Mit dem Internationalen Übereinkommen zum Schutz von Pflanzenzüchtungen (sog. UPOV-Übereinkommen) von 1961 wurde das Landwirteprivileg beibehalten, die Klausel des landeskulturellen Wertes aber fallengelassen.²⁷ In späteren Fassungen des UPOV-Abkommens (1974, 1978, 1991), wurde der Anwendungsbereich des Sortenschutzes auf von der Ausgangssorte im Wesentlichen abgeleitete Sorten ausgedehnt. Weiterhin wurde das Landwirteprivileg insofern erschwert, als der Landwirt für Nachbau ein »angemessenes« Entgelt zahlen muss.²⁸

Weitere Erschwerungen der Freiheiten des Landwirts ergaben sich durch das Patentrecht. Allmählich, und mit der Einführung der Gentechnologie verstärkt, verbreitete sich eine technische Auffassung des Lebens, die den Einwand, dass Leben keine Erfindung sein kann, beiseite schob. In einer ersten Phase wurden Patente auf Mikroorganismen erteilt, während Pflanzensorten und Tierarten sowie im Wesentlichen biologische (jedoch nicht mikrobiologische) Verfahren zur Züchtung von Pflanzen und Tieren ausgenommen blieben.²⁹ Im Hinblick auf Pflanzensorten war geistiges Eigentum deshalb nur in Gestalt des Sortenschutzes, also unter Wahrung des Landwirteprivilegs zulässig.³⁰

In einer zweiten Phase seit Ende der 1990er Jahre erkannten die Judikatur des Europäischen Patentamts (EPA)³¹ und die EG-Richtlinie 98/44³² die »Patentierbarkeit von Erfindungen [an,] deren Gegenstand Pflanzen oder Tiere sind, [...] wenn die Ausführung der Erfindung technisch nicht auf eine bestimmte Pflanzensorte oder Tierrasse beschränkt ist.« Hinsichtlich einer Pflanze wurde dadurch ein Doppelschutz geistigen Eigentums möglich: Sortenschutzrecht für die Pflanzensorte plus Patentrecht für unspezifische genetische Komponenten und

²⁶ § 10 Sortenschutzgesetz von 1985.

²⁷ Sie ist jetzt noch Voraussetzung der verwaltungsrechtlichen Saatgutlassung nach § 30 Saatgutverkehrsgesetz, wo sie aber sehr eng nur als Anforderung gewerblicher Verwertbarkeit gedeutet wird. Dies hat paradoxerweise die mögliche Folge, dass Züchtungen aus ökologischen Betrieben an dieser Hürde scheitern können. Vgl. Kommunikation zur Agro-Biodiversität, Voraussetzungen für und Anforderungen an eine integrierte Kommunikationsstrategie zu biologischer Vielfalt und genetischen Ressourcen in der Land-, Forst-, Fischerei- und Ernährungswirtschaft (einschließlich Gartenbau). Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, 2006 http://www.bmelv.de/SharedDocs/Downloads/Broschueren/Agrobiodiversitaet_Kommunikation.pdf?__blob=publicationFile, 13.5.2011

²⁸ Umgesetzt in § 10a Abs. 3 Sortenschutzgesetz für den nach deutschem Recht gewährten Sortenschutz und Art. 14 Abs. 3 4. Spiegelstrich Verordnung (EG) Nr. 2100/94 des Rates vom 27. Juli 1994 über den gemeinschaftlichen Sortenschutz, ABl. L 227 v. 1.9.1994, 1 (mehrfach geändert) für den gemeinschaftsweit erteilten Sortenschutz

²⁹ Art. 53 Buchst. b) Europäisches Patentübereinkommen; § 2 Nr. 2 PatentG 1981.

³⁰ Vgl. Leßmann, Württemberg, 2009: Deutsches und Europäisches Sortenschutzrecht, Nomos, Baden-Baden 2. Aufl., 21

³¹ Große Beschwerdekammer des EPA im Verfahren G1/98 (Transgene Plant/ Novartis), ABl. EPA 2000, 111

³² Art. 4 Abs. 2 der Richtlinie 98/44/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 6. Juli 1998 über den rechtlichen Schutz biotechnologischer Erfindungen, ABl. L 213 vom 30.7.1998, 13

ihre Eigenschaften, die auch in anderen Pflanzensorten vorkommen. Daraus ergeben sich im Einzelnen hochkomplizierte Abgrenzungen, die an sich bereits jeden nicht von teuren Patentanwälten beratenen Landwirt abschrecken müssen. Wer ein Patentrecht an unspezifischen genetischen Komponenten einer Pflanze besitzt, kann nun an sich jede Züchtung und jeden Nachbau ausschließen. Ausgenommen ist immerhin ein dem Sortenschutzrecht nachgebildetes Landwirteprivileg.³³ Die Weiterzüchtung ist jedoch frei nur, wenn der patentierte Bestandteil in der neuen Pflanze »ausgezüchtet«, d. h. nicht mehr vorhanden ist.³⁴ Andernfalls muss der Landwirt, wenn er für seine neue Pflanzensorte Sortenschutz erreichen will, eine vertragliche Lizenz des Patentinhabers einholen oder, wenn diese verweigert wird oder zu teuer ist, eine behördliche Zwangslizenz mit angemessener Vergütung beantragen.³⁵

7.3 Förderungssysteme der EWG/EG/EU

Die Gemeinsame Agrarpolitik (GAP) hat von Anbeginn zu Recht unterstellt, dass die Landwirtschaft sich schwerer rationalisieren lässt als die industrielle Produktion. Sie hat daraus den Schluss gezogen, dass zur Stützung der landwirtschaftlichen Einkommen Transferzahlungen erforderlich sind. Dies wäre, wenn der Wert zum Beispiel eines Liters Milch nicht geringer sondern höher als der eines Liters Coca Cola eingeschätzt und entsprechend preislich honoriert würde, an sich nicht notwendig. Aber angesichts der geringen Haushaltseinkommen der Mehrheit der Bevölkerung, des Druckes anderer Produkte und der allgemeinen Üblichkeit agrarischer Subventionen wäre dies unrealistisch. Doch auch wenn man Transferzahlungen im Prinzip akzeptiert, war deren Höhe jedenfalls völlig überzogen. Zugleich hat die Agrarpolitik fälschlich angenommen, durch zusätzliche agrarstrukturelle Förderung könne die Landwirtschaft so rationalisiert werden, dass sie in ihrer Produktivität mit den anderen Wirtschaftssektoren gleichziehen könne. Beide, die Übersubvention und die Rationalisierungssubvention sind, wie einleitend bereits gesagt, auf Kosten der sozialen und ökologischen Verhältnisse auf dem Land gegangen. Zudem haben sie in Kombination mit Einfuhrabgaben und Ausfuhrsubventionen die landwirtschaftliche Produktion im Ausland ebenfalls in die Industrialisierung getrieben.

Dabei stand von Anfang an eine einfache Alternative zur Verfügung: Statt der fehlsteuernden Subventionierung eine stärkere Orientierung der Landwirtschaft an Marktpreisen kombiniert mit Einkommenstransfers an Landwirte, die unter vergleichsweise ungünstigen Bedingungen arbeiten, deren Funktion aber gesellschaftlich erwünscht ist. Unter diese Kategorie fallen z. B. ökologisch wirtschaftende Bauern und Bauern, die besondere landschaftsschützende Ziele erfüllen.

Vier Phasen der Steuerung lassen sich unterscheiden, von denen erst die vierte einen deutlichen Kurswechsel in Richtung nachhaltiger Landwirtschaft darstellt:

Den Auftakt bildeten in den 1960er Jahren das Abschöpfungs- und Interventionssystem (sog. erste Säule) und die Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur (sog. zweite Säule), beides finanziert durch den Ausrichtungs- und Garantiefonds für die Landwirtschaft

³³ Art. 11 Abs. 1 RL 98/44/EG unter Verweis auf Art. 14 RL 2100/94/EG.

³⁴ Art. 8 (1) RL 98/44/EG mit § 9a PatentG; vgl. Leßmann/Würtenberger, 23

³⁵ Art. 12 Abs. 1 RL 98/44/EG

(EAGFL).³⁶ In der ersten Säule wurden Garantiepreise für viele Produkte festgesetzt. Fielen die Marktpreise unter den sogenannten Interventionspreis, wurden die Produkte aufgekauft und eingelagert, in sozialen Aktionen verschenkt oder zu niedrigen Preisen exportiert. Daneben wurden für Exporte sog. Erstattungen bezahlt, die die teureren internen Produkte auf das niedrigere Weltmarktniveau heruntersubventionierten. Die zweite Säule bestand aus Subventionen zur Verbesserung der Agrarstruktur, worunter vor allem der Ausbau leistungsfähiger Betriebe verstanden wurde.³⁷

Die Maßnahmen führten schon bald zu exorbitanten Belastungen der Haushalte der Europäischen Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten. Die gesteigerte Produktivität und die Abnahmegarantie hatten hohe Überproduktion zur Folge. Dabei kamen die Zahlungen, die eigentlich als Einkommenssicherung für die Landwirte gedacht waren, nur zu etwa 25 % bei diesen an, wobei die großen Betriebe den Löwenanteil erhielten. Die Hauptmenge floss in Lagerhaltung, Verarbeitung und Verwertung der Überschüsse.³⁸ Zugleich entstanden Handelskonflikte wegen der Subventionierung der Exporte.

Diese Misserfolge verstärkten Anfang der achtziger Jahre die öffentliche Kritik an dem Förderungssystem. Es wurde deutlich, dass sich hier ein Wirtschaftssektor – und in ihm vor allem die Großgrundbesitzer – unter falscher Symbolik (»bäuerliche Landwirtschaft«) massiv bei den Haushalten der Allgemeinheit bedient hatte. Die Kritik führte zu der zweiten Phase, in der Garantiepreise gesenkt, Produktionsbeschränkungen durch Quotierung (wie für Milchprodukte und Zucker) vorgesehen und Stilllegungen von Flächen (etwa für den Getreideanbau) gefördert wurden. Der Erfolg dieser Phase war jedoch gering. Die Absenkung der Garantiepreise änderte kaum etwas an der Überproduktion. Zwar hatte die Milchquote einen begrenzenden Effekt, sie begünstigte jedoch die großen Betriebe, weil sie an historischen Produktionsmengen orientiert war.

Eine neue Situation ergab sich Anfang der neunziger Jahre dadurch, dass in Verhandlungen im Rahmen der WTO eine Liberalisierung des Handels mit Agrarprodukten angegangen wurde. Dies und die andauernde Kritik an den hohen Kosten der Agrarpolitik führte zu einer dritten Phase, der sog. McSharry-Reform.³⁹ Im Hinblick auf das WTO-Abkommen über Landwirtschaft wurden die Einfuhrabschöpfung und die Mindesteinfuhrpreissysteme abgeschafft wurden, so dass – in den Grenzen weiterhin möglicher Einfuhrzölle – ein Preisdruck durch konkurrierende Agrarimporte entstand. Zudem wurden die Garantiepreise drastisch gesenkt. Zum Ausgleich wurden flächenbezogene Ausgleichszahlungen und produktbezogene Direktbeihilfen eingeführt. Die flächenbezogenen Ausgleichszahlungen wurden nach dem Ertrag der Flächen zu einem festgelegten Referenzzeitpunkt, also unabhängig von dem jeweils aktuellen Ertrag bestimmt.⁴⁰

³⁶ Der EAGFL ist 2005 in zwei Fonds – den Europäischen Garantiefonds (EGFL) und den Europäischen Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) aufgeteilt worden, vgl. VO (EG) Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. L 209 vom 11.8.2005, 1

³⁷ Booth, *Europäisches (Agrar-) Beihilfenrecht*. In: Dombert und Witt (Hrsg.). *Münchener Anwaltsbandbuch Agrarrecht*. Beck, München 2011, § 27 Rdnr. 61–72

³⁸ Priebe, Fn 2, 222

³⁹ Boot, Fn 37, § 27 Rdnr. 72

⁴⁰ Priebe, Mögele: *Agrarrecht*, 2005. In: Dausen, (Hrsg.): *Europäisches Wirtschaftsrecht*. Beck, München Rdnr. 38 ff

Jedoch hatte auch diese Reform kaum Erfolg. Die Produkt- und Flächenprämien brachten weiterhin hohe Budgetausgaben mit sich und begünstigten die Großbetriebe. Eine Dämpfung der Produktivitätssteigerung, die von den Flächenprämien erwartet werden konnte, trat kaum ein, zum einen, weil viele Produkte durch Direktzahlungen gefördert wurden, zum andern, weil die Strukturbeihilfen der zweiten Säule weiterhin auf Rationalisierungsinvestitionen zielten, und zum dritten, weil zunehmend die Produktion für den Export als Chance gesehen und ergriffen wurde. Der Export konnte sich auf das System der Exporterstattungen stützen, das die höheren europäischen Erzeugerpreise auf das niedrigere Weltmarktniveau heruntersubventioniert. Bei den Verhandlungen über das Landwirtschaftsabkommen hatte die Europäische Gemeinschaft zudem dafür gesorgt, dass die produktionsbezogenen Beihilfen, die für den Außenhandel ja eine zusätzliche Subvention darstellen, in die sog. blue box zulässiger Subventionen fielen.⁴¹ Im Innern lohnte sich also eine immer weitere Produktivitätssteigerung, mit allen ihren Folgen für die Umwelt, im Äußern erhöhte sich der Konkurrenzdruck auf die bäuerliche Landwirtschaft insbesondere in Staaten der Dritten Welt, die mit den Billigprodukten aus Europa nicht mithalten konnten.⁴²

Anfang des neuen Jahrtausends kam es in Reaktion auf Kritik an dem weiterhin hohen Agrarbudget und an den umweltschädlichen Auswirkungen der industrialisierten Landwirtschaft zu einer vierten Neuorientierung der GAP. Die Hauptbestandteile dieser Reform waren: In der ersten Säule werden die bisherigen Direktzahlungen und Flächenprämien in produktionsunabhängige Betriebsinhaberprämien umgewandelt (sog. Entkoppelung der Beihilfe von der realen Produktion). Die Prämienzahlungen werden stufenweise gekürzt (sog. Modulation) und um eine ökologische Komponente erweitert, indem die Prämien an die Einhaltung von Umwelt- und Tierschutzvorschriften sowie von Regeln der guten landwirtschaftlichen Praxis gebunden werden (sog. Cross-Compliance).⁴³ In der zweiten Säule findet eine Umorientierung der Strukturbeihilfen von der eindimensionalen Produktivitätssteigerung hin zu einer umfassenderen, auch sozial und ökologisch ausgerichteten »Förderung des ländlichen Raumes« statt.⁴⁴

Obwohl diese Reform in die richtige Richtung zeigt, ist sie in vielerlei Hinsicht noch mangelhaft. Viele produktionsbezogenen Prämien blieben noch erhalten, und die betriebsbezogenen Prämien sind zu stark an historischen oder regionalen Durchschnittswerten orientiert statt an Kriterien nachhaltiger bäuerlicher Landwirtschaft.⁴⁵ Die Absicht der Kommission,

⁴¹ Priebe, Mögele, a.a.O. Rdr. 53 ff

⁴² Paasch, 2011: *Freihandel macht hungrig. Die Agrarsubventionen der EU und unfaire Feihandelsabkommen zerstören die Lebensgrundlage der Bauern in Entwicklungsländern.* In: Cola, Reis & Heuschrecken. Welternährung im 21. Jahrhundert. Edition Le Monde Diplomatique, No. 10, 67–69

⁴³ Verordnung (EG) Nr. 1782/2003 des Rates vom 29. September 2003 mit gemeinsamen Regeln für Direktzahlungen im Rahmen der Gemeinsamen Agrarpolitik und mit bestimmten Stützungsregelungen für Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe ..., ABl. 2003 L 270, 1. Sie wurde auf weitere Produkte erstreckt und konsolidiert durch Verordnung (EG) Nr. 1234/2007

⁴⁴ Verordnung (EG) Nr. 1698/2005 des Rates vom 20. September 2005 über die Förderung der Entwicklung des ländlichen Raums durch den Europäischen Landwirtschaftsfonds für die Entwicklung des ländlichen Raums (ELER), ABl. L 277 vom 21.10.2005, 1. Zugleich wurde der EAGFL in zwei Fonds – den Europäischen Garantiefonds (EGFL) und den Europäischen Fonds für die Entwicklung des ländlichen Raumes (ELER) – aufgeteilt, vgl. VO (EG) Verordnung (EG) Nr. 1290/2005 des Rates vom 21. Juni 2005 über die Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik, ABl. L 209 vom 11.8.2005, 1

⁴⁵ Vgl. G. Eckhardt, 2010: *Die Reform der GAP 2003 – Zwischenbilanz und Ausblick.* In: Nohrer, Holzer, Hrsg. *Jahrbuch Agrarrecht 2010.* Neuer Wissenschaftlicher Verlag, Wien/ Graz, 98 f.; Nohrer, 2007: *Rechtsfragen der EU-Agrarreform.* Neuer Wissenschaftlicher Verlag Wien/ Graz 25 f

eine Deckelung der Betriebsprämien bei 300 000.- € einzuführen, setzte sich nicht durch.⁴⁶ Wenig geändert hat sich die Situation des Außenhandels: die doppelte Subventionierung der Produktion und der der Ausfuhr bleibt erhalten, mit all ihren Konsequenzen für die bäuerliche Landwirtschaft im Ausland.

Im Jahre 2010 veröffentlichte die Kommission ein Grünbuch, das eine Diskussion für eine erneute grundlegende Reform einleitete. Dabei sind ökologischen Fragen stärker in den Vordergrund getreten. Andererseits bleibt es bei einer Betonung der Steigerung der Produktivität und internationalen Wettbewerbsfähigkeit.⁴⁷ Die Fortführung der Reform wird nun aber durch eine neue Funktion der Landwirtschaft bedroht, nämlich die Biomasseproduktion. Hierüber ist nunmehr zu sprechen.

7.4 Landwirtschaft als Energieproduzentin

Energieproduktion ist im Bereich der Landwirtschaft traditionell die Aufgabe der Forstwirtschaft. Seit einigen Jahren wird sie nun auch Aufgabe des Ackerbaus, der bisher fast ausschließlich der Lebensmittelerzeugung diente. In immer größerem Umfang wird das Land nun zur Biomasseerzeugung genutzt, daneben auch für Windkraft- und Solaranlagen.

Hierdurch entsteht ein zusätzlicher Druck auf Rationalisierung und Industrialisierung, weil wegen der Unbegrenztheit des Energiehunger plötzlich das Argument der Überproduktion entfällt und Flächen knapp werden. Zudem verschwindet der potenziell heilsame Einfluss der Verbrauchernachfrage. Während bei Lebensmitteln Nachfrage nach organisch oder bäuerlich erzeugten Produkten besteht und auf eine entsprechende Produktion hinwirkt, fehlt dieser Anreiz bei der Biomasseerzeugung, weil die Qualität des Stroms nicht von der Herstellungsweise beeinflusst wird. Ökologisch denkende Stromverbraucher müssen Altruisten sein, während ökologisch denkende Lebensmittelverbraucher auch Egoisten sein können.

Wird die erweiterte Funktion der Landwirtschaft als Energieversorgerin nicht in Kreisläufe eingebunden, produziert sie negative Nebenfolgen wie den Verlust der Bodenfruchtbarkeit und sonstige Umweltschäden. Zudem kann die Biomasseproduktion auch im Hinblick auf Klimaschutz kontraproduktiv sein, so, wenn der Intensivanbau einer Energiepflanze durch Chemikalien- und Maschineneinsatz mehr Energie verbraucht als er an Energie erzeugt, oder wenn zum Anbau von Energiepflanzen erst Wälder und andere Kohlenstoffsenken zerstört werden.

Ein Mittel, landeskulturelle Kreisläufe und zugleich Energieeffizienz zu erreichen, ist der Fruchtwechsel zwischen Energiepflanzen und Leguminosen. Leguminosen reichern den Boden mit Stickstoff an und reduzieren dadurch für die Folgekultur den Einsatz energiezehrenden Stickstoffs. Da sie als Tierfutter verwendet werden können, kann der Import von Futtersoja und in Folge dessen der Industrialisierungsdruck auf den außereuropäischen Sojaanbau gemindert werden. Ein anderes Mittel sind regionale Kreisläufe zur Biogasproduktion über den Rinder – Futter – Gülle – Biogas – Dünger- Zyklus, die im übrigen auch der ländlichen Entwicklung förderlich wären. Denkbar ist auch eine Kaskadennutzung, in der z. B. Bio-Plastik nach Erfüllung seiner Aufgabe energetisch genutzt wird.

⁴⁶ Booth, Fn 37, § 27 Rdnr. 82

⁴⁷ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Die GAP bis 2020: Nahrungsmittel, natürliche Ressourcen und ländliche Gebiete – die künftigen Herausforderungen, KOM (2010), 672.

Da nach Fukushima der Druck auf Ausbau von erneuerbaren Energien zunehmen wird, stellt sich für die Landwirtschaft ein Grundsatzproblem: Ob sie sich, wo die Standorte es nahelegen, noch einen Schritt weiter industrialisiert und zur Energiewirtschaft mutiert, oder ob sie in bäuerlichem Rahmen verbleiben soll, in dem Energieproduktion als ein Zweig in einem Strauß verschiedener Funktionen verbleibt, die der Landwirtschaft im Laufe der Zeit zugewachsen sind⁴⁸, die aber immer noch an landwirtschaftliche Kreisläufe gebunden bleiben. Die Frage muss vermutlich für Windenergie und Biomasse unterschiedlich beantwortet werden: Windparks werden durch professionelle Energieunternehmen erstellt und betrieben werden und müssen ein eigenes Kontrollregime erhalten, das für Energieeffizienz und Umweltverträglichkeit sorgt. Dagegen ist Biomasseproduktion per se Land- und Forstwirtschaft und unterliegt deshalb nach der hier vertretenen Auffassung der Forderung nach einer nachhaltigen und damit bäuerlichen Wirtschaftsweise.

Wohin die Entwicklung geht, wird über Bauplanungsrecht und über Energieförderungsrecht mitgesteuert.

Zunächst zum Bauplanungsrecht: Für Windenergie hat sich der deutsche Gesetzgeber, nachdem die Gerichte eine Unterordnung der Windmühlen unter einen landwirtschaftlichen Betrieb reklamiert hatten, für eine Freigabe im Außenbereich entschieden. Ganze Windparks bedürfen eines Bebauungsplans. Gemeinden können sogar zu einer planerischen Ausweisung von Flächen gezwungen werden; denn wenn sie im Wege der sog. defensiven Planung zu wenige Standorte ausweisen, kann dies nach der Rechtsprechung unausgewogen und damit rechtswidrig sein.⁴⁹ Unter dem Gesichtspunkt der Trägerschaft bleibt das Gesetz jedoch indifferent: Landwirte können sich zu Energieunternehmern entwickeln und Träger von Windfarmen sein. In der Praxis bleibt es jedoch bei einzelnen Anlagen einzelner Landwirte, während Windfarmen von Energieunternehmen gebaut werden. Dies geschieht häufig über Pachtverträge auf Grundstücken im Eigentum von Landwirten, die für die Nutzung an den Stromerträgen beteiligt werden.

Für die Herstellung von Gas oder Strom aus Biomasse hat der Gesetzgeber dagegen eine Bindung an einen landwirtschaftlichen Betrieb vorgeschrieben: das Vorhaben muss mit dem Betrieb in räumlich-funktionalem Zusammenhang stehen, die verwertete Biomasse muss aus dem Betrieb oder aus nahe gelegenen Betrieben stammen, und es darf nur eine Anlage je Hofstelle errichtet werden.⁵⁰ Allerdings ist diese Bindung nur Voraussetzung der Privilegierung eines Vorhabens im Außenbereich. Fehlt die Bindung, kommt eine Baugenehmigung dennoch in Betracht, wenn öffentliche Belange nicht berührt sind.⁵¹

Insgesamt ist die Steuerungswirkung des Bauplanungsrechts unter dem Gesichtspunkt bäuerlicher Landwirtschaft somit gering. Landwirte sind kaum beschränkt darin, zu Unternehmern der Energieerzeugungswirtschaft zu werden, wenn sie dieses wollen und über ausreichend Fläche verfügen.

⁴⁸ Zu nennen sind Funktionen wie Erholung, Pferdehaltung, Bodenschutz, Luftfilterung und Erhaltung des Kleinklimas. Vgl. Käß, 2010: *Agrarrechtliche Probleme einer multifunktionalen Landwirtschaft*. Nomos, Baden – Baden 40 ff

⁴⁹ BVerwG, Urteil v. 26.4.2007, 4 CN 3.06; die Rechtsprechung achtet auf eine relativ strenge Auslegung, vgl. BVerwG, Beschluss v. 29.12.2010, 7 B 6.10

⁵⁰ § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB

⁵¹ § 35 Abs. 2 BauGB

Während das Bauplanungsrecht demnach der Energieerzeugung als eines industriellen Zweiges der Landwirtschaft in gewisser Weise indolent gegenübersteht, drängt das Energieförderungsrecht dem Landwirt die Industrialisierung geradezu auf.

Dies gilt zum Einen für die Windenergie. Deren Ausbau hat eine rasante Entwicklung genommen, weil das Erneuerbare Energiengesetz (EEG) für den erzeugten, nicht selbst verbrauchten Strom eine Abnahmegarantie zu einem garantierten und in der Regel kostendeckenden Preis vorsieht. Das Konzept warf Fragen der Vereinbarkeit mit EU-Recht auf. Der Europäische Gerichtshof verneinte diese Fragen. Er sah in der Förderung keine die Kommissionsaufsicht auslösende Beihilfe im Sinne des Art. 107 AEUV, weil sie von Privaten, nicht vom Staat gezahlt werde, und er hielt die Förderung (sie wird nur für inländisch erzeugten Strom gezahlt) trotz Diskriminierung ausländischen Stroms für gerechtfertigt, weil sie aus Klimaschutzgründen erforderlich sei.⁵² Inzwischen hat auch eine EU-Richtlinie⁵³ das Konzept der Einspeisevergütung anerkannt. Unter dem Gesichtspunkt bäuerlicher Landwirtschaft ist von Interesse, dass das EEG die Förderung der Windenergie nicht staffelt – kleine Anlagen und große Parks erhalten also denselben Preis.⁵⁴

Neben Windenergieerzeugung wird auch die Erzeugung von Energie aus Biomasse gefördert. Das Konzept ist jedoch ein anderes und im Einzelnen sehr kompliziert. Zu unterscheiden ist zwischen der Förderung der Verarbeitung von Biomasse zu Strom, Treibstoff oder Gas, und der Förderung der primären Erzeugung von Biomasse wie insbesondere durch Anbau von Energiepflanzen. Der Anreiz zur Verarbeitung von Biomasse zu Strom besteht aus festen Einspeisevergütungen, wobei hier kleine Anlagen gegenüber größeren durch höhere Vergütungen bevorzugt werden.⁵⁵ Der Anreiz zur Verarbeitung zu Treibstoff wird dagegen ordnungsrechtlich erzwungen, indem den Herstellern von Treibstoff auferlegt wird, bestimmte Quoten von Biotreibstoffen anzubieten. Ein Anreiz zur Verarbeitung zu Biogas – für Landwirte dürfte vor allem dies in Betracht kommen – wird nur mittelbar dadurch gesetzt, dass gesetzlich eine Pflichtnachfrage nach Biogas geschaffen wird: Erbauer neuer Gebäude sind verpflichtet, einen bestimmten Anteil der Wärmeerzeugung aus erneuerbaren Energien – darunter auch Biogas – zu bestreiten.⁵⁶

Einspeisevergütungen für Strom, Anbieterquoten für Treibstoff und Nachfragequoten für Wärme sind nicht nur ein Anreiz für die Verwertung von primärer Biomasse, sondern mittelbar auch für deren Erzeugung, weil sie die Nachfrage nach Biomasse erhöhen. In der ländlichen Wirklichkeit ist denn auch allenthalben zu spüren, wie sich landwirtschaftlich genutzte Flächen mit Energiepflanzen – vorwiegend Mais – füllen. Brachland wird unter den Pflug genommen und Nahrungsmittelpflanzungen werden verdrängt. Dies gilt nicht nur für Deutschland, sondern auch für die nach Europa exportierenden Entwicklungs- und Schwellenländer, in denen immer mehr Tropenwälder und Nahrungsmittelproduktion den Biomasse-Plantagen weichen müssen, damit der deutsche Autofahrer sein Klimagewissen beruhigen

⁵² EuGH, Urteil v. 13.3.2001 – C-379/98 (Preussen Elektra)

⁵³ Richtlinie 2009/28/EG

⁵⁴ § 28 EEG

⁵⁵ § 26 EEG

⁵⁶ §§ 3, 5 und 2 Abs. 1 Nr. 4a Erneuerbare Energien – Wärme – Gesetz mit § 2 Abs. 2 Nr. 5 Biomasse-Verordnung

kann. Zwar hat die EU für Biokraftstoffe und flüssige Biobrennstoffe Nachhaltigkeitskriterien aufgestellt,⁵⁷ diese weisen aber noch erhebliche Mängel auf: Die materiellen Kriterien sind recht vage, sie lassen wegen der mangelnden Überprüfbarkeit der Anbaubedingungen im Ausland ein hohes Vollzugsdefizit erwarten, sie gelten nicht für die Verwendung von fester und jenseits des Kraftstoffbereichs auch gasförmiger Biomasse und sie erfassen nicht, dass die Biomasseerzeugung indirekt den Lebensmittelanbau verdrängen kann.

Insgesamt ist festzustellen, dass die Erzeugung und Verarbeitung erneuerbarer Energien in der Landwirtschaft durch verschiedene Förderungssysteme stark angereizt wird, dass aber das Förderungsrecht selbst und ebenso auch das Bauplanungsrecht kaum Steuerungsmechanismen enthalten, die die Nachhaltigkeit dieses neuen Betätigungsfeldes sichern und damit den Zug zu weiterer Industrialisierung der Landwirtschaft aufhalten.

7.5 Umweltrechtliche Regelungen der landwirtschaftlichen Produktion

Die Landwirtschaft wird durch eine Vielzahl von Rechtsvorschriften zur umweltverträglichen Produktion gedrängt. Zum besseren Verständnis empfiehlt es sich, zwischen einem ‚harten‘ Ermessensrahmen und ‚weichen‘ Ermessensrichtlinien zu unterscheiden. Der harte Rahmen ist präzise formuliert, teilweise durch quantifizierte Grenzwerte konkretisiert und mit Sanktionen bewehrt. Die weichen Richtlinien sind dagegen allgemeiner gehalten, nur in Sollensform gefasst und kaum sanktioniert. In beiderlei Hinsicht handelt es sich teils um autonomes deutsches Recht, teils um Richtlinien umsetzendes deutsches Recht und teils um direkt wirkendes Unionsrecht.

Zunächst einige Beispiele, die man als harten Rahmen bezeichnen kann:

Düngemittelsatz: Nur solche Düngemittel dürfen verwendet werden, die bestimmte Anforderungen erfüllen. Hierzu gehört einerseits, dass sie den Ertrag steigern müssen, und andererseits, dass sie bei sachgemäßer Anwendung den Naturhaushalt nicht schädigen.⁵⁸ Vor Ausbringung von Düngemitteln ist für jeden Schlag der Düngebedarf der Kultur sachgerecht festzustellen.⁵⁹ Düngemittel dürfen z. B. nicht auf gefrorenem Boden und nicht direkt in Gewässer eingebracht werden.⁶⁰ Klärschlamm darf nur aufgebracht werden, wenn bestimmte Grenzwerte für Schwermetalle im Boden nicht überschritten werden.⁶¹

Pflanzenschutzmittelsatz: Nur solche Pflanzenschutzmittel (PSM) dürfen verwendet werden, die vorher zugelassen worden sind. Bei der Zulassung wird einerseits die Wirksamkeit, andererseits die Gesundheits- und Umweltverträglichkeit des PSM geprüft. Die Wirkstoffe werden auf europäischer Ebene genehmigt, die Formulierungen auf nationaler Ebene.⁶² Der PSM-Einsatz muss dokumentiert werden.⁶³

⁵⁷ Art. 17 bis 19 Richtlinie 2009/28, Art. 7b bis d Richtlinie 1998/70, geändert durch Richtlinie 2009/30. Umgesetzt durch Verordnung über Anforderungen an eine nachhaltige Herstellung von Biokraftstoffen (Biokraftstoff-Nachhaltigkeitsverordnung – Biokraft-NachV)

⁵⁸ § 5 Düngemittelgesetz; s. auch Verordnung (EG) 2003/2003 über Düngemittel

⁵⁹ § 3 Abs. 1 Düngeverordnung

⁶⁰ § 3 Abs. 5 und 6 Düngeverordnung

⁶¹ § 4 Klärschlammverordnung

⁶² Verordnung (EG) 1107/2009 über das Inverkehrbringen von Pflanzenschutzmitteln

⁶³ § 6 Abs. 4 Pflanzenschutzgesetz

Gewässernutzung: Die Entnahme von Wasser aus Gewässern und die Einleitung von Stoffen in Gewässer bedürfen der Erlaubnis.⁶⁴ Erlaubnisfrei ist die Entnahme von Wasser für den eigenen Bedarf im Rahmen des Gemeingebrauchs, Eigentümergebrauchs oder Anliegergebrauchs.⁶⁵ Für fünf Meter breite Gewässerrandstreifen gelten spezifische Schutzvorschriften wie z. B. dass Grünland nicht in Ackerland umgewandelt werden darf und standortgerecht Bäume nicht entfernt werden dürfen.⁶⁶ In Wasserschutzgebieten kann die Ausbringung von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln untersagt werden.⁶⁷ Besonders strenge Voraussetzungen des Gewässerschutzes müssen erfüllt sein, wenn eine Erlaubnis zum Einleiten von Abwasser in Gewässer erteilt werden soll.⁶⁸ Die Einleitung von Abwasser aus der Verarbeitung von landwirtschaftlichen Produkten (z. B. Molkerei, Kartoffelprodukte, Fleischverarbeitung) unterliegt bestimmten Grenzwerten (z. B. biologischer Sauerstoffbedarf, Schwermetalle, Stickstoff).⁶⁹ Bestimmte Gefahrstoffe wie organische Halogenverbindungen und Schwermetalle dürfen nicht in das Grundwasser eingebracht werden.⁷⁰

Naturschutz: Eingriffe in Natur und Landschaft sind darauf zu prüfen, ob sie vermieden werden können; wenn dies zu verneinen ist, ob sie ggf. ausgleich- oder ersetzbar sind; wenn auch dies nicht der Fall ist, ob das mit ihnen verfolgte Interesse in Abwägung mit der Schädigung der Natur vorrangig ist; im letzteren Fall ist ein Geldersatz zu zahlen.⁷¹ In geschützten Teilen von Natur und Landschaft gelten je nach der einschlägigen Verordnung Beschränkungen für die Mahd, für den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln, etc.⁷² Bestimmte gesetzlich definierte Biotope müssen erhalten bleiben.⁷³

Artenschutz: für Exemplare der besonders oder streng geschützten Pflanzen- und Tierarten gelten bestimmte Zugriffs-, Besitz- und Vermarktungsverbote.⁷⁴

Tierschutz: Wer ein Tier hält, muss es »seiner Art und seinen Bedürfnissen entsprechend angemessen ernähren, pflegen und verhaltensgerecht unterbringen«.⁷⁵ Diese Norm wird für die Nutztierhaltung durch eine Verordnung konkretisiert, die zugleich verschiedene EU-Richtlinien umsetzt.⁷⁶

⁶⁴ §§ 8 und 9 Wasserhaushaltsgesetz (WHG)

⁶⁵ §§ 25, 26 WHG

⁶⁶ § 38 Abs. 4 Satz 2 WHG

⁶⁷ § 52 WHG mit den konkretisierenden landesrechtlichen Vorschriften

⁶⁸ § 57 WHG

⁶⁹ § 1 Abwässerverordnung mit Anhängen für die verschiedenen Wirtschaftszweige

⁷⁰ § 3 und 4 Grundwasserverordnung; s. auch RL 80/68/EWG über den Schutz des Grundwassers gegen Verschmutzung durch bestimmte gefährliche Stoffe

⁷¹ § 15 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG)

⁷² § 22 BNatSchG mit den konkretisierenden landesrechtlichen Vorschriften

⁷³ § 30 BNatSchG

⁷⁴ § 44 BNatSchG

⁷⁵ § 2 Nr. 1 Tierschutzgesetz

⁷⁶ Tierschutz-Nutztierverordnung vom 22. 8. 2006 mit RL 98/58/EG über den Schutz landwirtschaftlicher Nutztiere, RL 91/629/EWG über Mindestanforderungen für den Schutz von Kälbern, RL 1999/74/EG zur Festlegung von Mindestanforderungen zum Schutz von Legehennen und RL 91/630/EWG über Mindestanforderungen für den Schutz von Schweinen

Dieser Kranz von Verhaltensnormen setzt eine äußere Grenze des Umwelt- und Tierschutzes, die dem Landwirt allerdings viel Spielraum lässt, sich für oder gegen eine ökologischere angepasstere Praxis zu entscheiden. Dies wird besonders augenfällig bei den Tierschutznormen, die den tierethisch anspruchsvollen Standard der artgerechten Haltung keineswegs erfüllen. Man fühle sich einmal in die Tiere ein, die folgenden Bedingungen ausgesetzt sind: Kälber in Einzelboxen von 120 cm Länge, 80 cm Breite und 80 cm Höhe, Legehennen bei Bodenhaltung 9 Hennen auf 1 qm und bei Kleingruppenhaltung auf 800 qcm pro Henne, Masthühner auf 39 kg pro qm, Mastschweine auf einer Bodenfläche von 0,5 qm bei 30–50 kg Gewicht und von 1 qm bei über 110 qm Gewicht. Zudem sind faktische Vollzugsdefizite vorprogrammiert, weil es den Behörden an Überwachungspersonal fehlt.

Lässt der Rahmen der äußeren Grenzen somit Spielräume, so hängt es von dem Verantwortungsbewusstsein des einzelnen Landwirts, des Dorfes, der Beratung und der berufsständischen professionellen Ethik ab, ob die Grenzen ausgereizt werden oder ob sich ökologischere Praktiken herausbilden. Obwohl der Spielraum primär ein Raum der Selbstregulierung der Profession ist, hat sich der Gesetzgeber doch auch in ihn hineinbegeben und unter dem Signum »Gute Landwirtschaftliche Praxis« (GLP) quasi-verbindliche Standards gesetzt. In einer ersten Phase ihrer Entwicklung waren diese Standards noch recht grob und bildeten im Grunde nur den Durchschnitt der Praxis einschließlich des »normalen Schlendrians« ab. Sie liefen unter der Bezeichnung »ordnungsgemäße land-, forst- und fischereiliche Bodennutzung« und wurden sogar dazu missbraucht, die an sich bestehende äußere Grenze weiter aufzuweichen; z. B. wurde bei »ordnungsgemäßer Bodennutzung« fingiert, dass kein Eingriff in Natur und Landschaft gegeben sei.⁷⁷

Seit den neunziger Jahren wurden die Anforderungen an die nunmehr sogenannte »Gute Fachliche Praxis« (GFP) jedoch schärfer. Im BNatSchG von 2009 wurden der Landwirtschaft zum Beispiel folgende Grundpflichten:⁷⁸

- standortangepasste Bewirtschaftung, Gewährleistung der nachhaltigen Bodenfruchtbarkeit und langfristigen Nutzbarkeit der Flächen
- keine Beeinträchtigung der natürlichen Ausstattung der Nutzfläche über das zur Erzielung eines nachhaltigen Ertrages erforderliche Maß hinaus
- Erhaltung und Vermehrung der zur Vernetzung von Biotopen erforderlichen Landschaftselemente
- Ausgewogenes Verhältnis von Tierhaltung und Pflanzenbau
- Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen
- Unterlassung von Grünlandumbruch in Überschwemmungsgebieten, auf Standorten mit hohem Grundwasserstand und auf Moorstandorten
- Dokumentation über den Einsatz von Dünge- und Pflanzenschutzmitteln
- Ziel, naturnahe Wälder aufzubauen und diese ohne Kahlschlag nachhaltig zu bewirtschaften
- Einhaltung eines hinreichenden Anteils standortheimischer Forstpflanzen

⁷⁷ § 8 Abs. 7 BNatSchG in den Fassungen bis zur Bekanntmachung von 1987, BGBl. I, 889, bis zur Novelle vom 21.9.1998, BGBl. I, 2994

⁷⁸ BNatSchG v. 29.7.2009, BGBl. I, 2542

Weitere Ausformulierungen der GfP für die Landwirtschaft finden sich im Bodenschutzrecht⁷⁹, Düngemittelrecht⁸⁰, im Pflanzenschutzmittelrecht⁸¹ und im Gentechnikrecht.⁸²

Zwar sind auch die Anforderungen der GfP meist sehr allgemein formuliert, aber es ergeben sich doch auch konkretere Pflichten, wie im Beispiel der naturschützenden GFP die Erhaltung der Biotopvernetzung, die etwa die Beseitigung von Ackerrandflächen verhindern dürfte, und das ausgewogene Verhältnis von Tierhaltung und Pflanzenbau, das z. B. die Schweinemast auf Basis überwiegend zugekaufter Futtermittel ausschließen dürfte.

Normalerweise sind die Regeln der GfP nicht sanktioniert. Sie sind eher adhortativ gemeint und stellen eine staatliche Zusammenfassung und Unterstützung der fortschrittlichen professionellen Eigenstandards dar. Es zeichnet sich jedoch eine gewisse Entwicklung zur Sanktionsbewehrung ab. Insbesondere erfahren die unionsrechtlich vom Begriff »guter landwirtschaftlicher und ökologischer Zustand« erfassten und mitgliedstaatlich auszufüllenden Regeln eine Aufwertung dadurch, dass bei Nichteinhaltung die Betriebsinhaberprämie gekürzt wird (sog. cross compliance).⁸³

Insgesamt ist also eine staatliche Formierung des Spielraums innerhalb des äußeren umweltschutzrechtlichen Rahmens festzustellen. Es ist möglich und zu hoffen, dass die Regeln der GfP weiter präzisiert und in eine Richtung weiterentwickelt werden, die die bäuerliche, nicht die industrielle Landwirtschaft zum Maßstab nimmt.

7.6 Kennzeichnungsrecht

Das landwirtschaftsrelevante Recht wendet sich traditionell an die Erzeuger landwirtschaftlicher Produkte. Wie gezeigt, treibt es die Landwirte in Richtung auf die eine oder andere der hier diskutierten beiden Leitideen, lässt ihnen aber auch Spielraum für eigene Richtungsentscheidungen. In jüngerer Zeit hat sich neben dieser Angebotsorientierung eine Ausrichtung auf die Nachfrage entwickelt. Dies hängt mit der Entwicklung kritischen Konsums zusammen. Die Konsumenten sind an sich frei zu entscheiden, was sie kaufen. Für kritischen Konsum, der nicht nur die eigene Geldbörse und Gesundheit im Blick hat, sondern auch auf nachhaltige Produktions- und Handelsbedingungen achtet, fehlt es jedoch oft an ausreichender Information über die Entstehung und den Inhalt des Produkts.

Der Informationsbedarf wird am besten durch die Kennzeichnung von Produkten befriedigt. Das kann zunächst durch selbstorganisierte Labels geschehen. Diese haben sich insbesondere im Bereich des Ökolandbaus (Demeter, Holon, Bioland, etc.) oder des fairen Handels (Fairtrade, etc.) entwickelt. Nicht nur die Landwirtschaft ist erfasst, sondern auch die Forstwirtschaft (Forest Stewardship Council) und die Fischerei (Marine Stewardship Council). Mit dem Label ist oft auch ein Zertifizierungssystem verbunden, das die Einhal-

⁷⁹ § 17 Abs. 2 Bodenschutzgesetz

⁸⁰ § 3 Abs. 2 Düngegesetz

⁸¹ § 2a PflSchG

⁸² § 16b Abs. 3 GenTG

⁸³ Vgl. oben. S. dazu Meyer-Bolte, 2007: *Agrarrechtliche Cross-Compliance als Steuerungsinstrument im Europäischen Verwaltungsverbund*. Nomos, Baden-Baden 111 ff., 253 ff. Zur Erstreckung auf Agrarumwelt-, Tierschutz- und Forstumschutzmaßnahmen s. Art. 39, 40, 47 VO 1698/2005

tung der Herstellungs- und Qualitätsanforderungen überprüft und der Führung des Labels vorgeschaltet ist. So wird zugleich Transparenz und Vertrauen geschaffen.

Das Recht wirkt bei solchen freiwilligen Kennzeichnungen eher unterstützend im Hintergrund. Es schützt gegen Irreführung, indem, wenn jemand ein Label unter Verstoß der deklarierten Voraussetzungen führt oder vergibt, von Konkurrenten oder Verbraucherschutzverbänden auf Unterlassung, Schadensersatz und Gewinnabschöpfung verklagt und strafrechtlich verfolgt werden kann.⁸⁴ Manchmal legt das Recht auch selbst bestimmte Komponenten des Labels fest, wie etwa die Definition der ökologischen Landwirtschaft durch eine EU-Verordnung.⁸⁵ Weiterhin können bestimmte rechtliche Vorteile mit dem Label verknüpft werden, so zum Beispiel, indem in öffentlichen Beschaffungsverfahren in bestimmter Weise gekennzeichneten Produkten der Vorzug gegeben wird.⁸⁶

Neben freiwilligen, rechtlich unterstützten Kennzeichnungen stehen solche, die rechtlich vorgeschrieben werden. Hier gibt es eine ältere und eine neuere Tradition. Die ältere ist nicht so sehr auf kritischen Konsum aus, sondern soll die Marktstellung der Konsumenten stärken. Sie sollen über die Qualität und den Wert des Produktes informiert werden, um nach eigenen Maßstäben auswählen zu können. In diese Kategorie gehören zum Beispiel Vorschriften über Angaben zum Packungsgewicht, zur Preisauszeichnung, zu Inhaltsstoffen, zum Nährgehalt, etc. Hinzu kommen Kennzeichnungen mit dem Ziel des Gesundheitsschutzes wie über Kalorien, Zuckergehalt, etc. Sie stehen alternativ zu an sich auch möglicher Regulierung und werden vorgezogen, weil sie in die Anbieterfreiheiten weniger stark eingreifen.

Die neuere Tradition, die kritische Konsumenten informieren will, gibt es zum Beispiel in Gestalt der Kennzeichnung eines Produkts als »gentechnisch veränderter Organismen (GVO) enthaltend« oder »aus GMO hergestellt«. ⁸⁷ Die Einführung solcher auf die Herstellungsweise bezogenen Kennzeichnungen ist meist hoch umstritten, weil sie die Absatzchancen des Produktes verschlechtert, während auf Konsumentenseite keine subjektiven Rechtsstellungen, sondern ein allgemeineres umweltpolitisches Anliegen verfolgt wird.

Kennzeichnungen solcher Art wird häufig ein Verstoß gegen die WTO-Abkommen vorgeworfen. An diesem Vorwurf ist kürzlich die Kennzeichnung von Fleisch und Milch aus

⁸⁴ Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb §§ 8–10, 16

⁸⁵ Verordnung (EWG) Nr. 2092/91 des Rates vom 24. Juni 1991 über den ökologischen Landbau und die entsprechende Kennzeichnung der landwirtschaftlichen Erzeugnisse und Lebensmittel, ABl. L 198 vom 22.7.1991, 1. Seit Erlass mehrfach geändert

⁸⁶ S. Richtlinie 2004/18/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 31. März 2004 über die Koordinierung der Verfahren zur Vergabe öffentlicher Bauaufträge, Lieferaufträge und Dienstleistungsaufträge, ABl. L 134 v. 30.4.2004, 114. Die Kennzeichnung hat dann Vermutungswirkung für die Erfüllung der ausgeschriebenen Kriterium. Vgl Art. 23 (6) : »Schreiben die öffentlichen Auftraggeber Umwelteigenschaften in Form von Leistungs- oder Funktionsanforderungen [...] vor, so können sie die detaillierten Spezifikationen oder gegebenenfalls Teile davon verwenden, die in europäischen, (pluri-)nationalen Umweltgütezeichen oder anderen Umweltgütezeichen definiert sind, wenn [...] – sie sich zur Definition der Merkmale der Waren oder Dienstleistungen eignen, die Gegenstand des Auftrags sind, – die Anforderungen an das Gütezeichen auf der Grundlage von wissenschaftlich abgesicherten Informationen ausgearbeitet werden; – die Umweltgütezeichen im Rahmen eines Verfahrens erlassen werden, an dem interessierte Kreise – wie z. B. staatliche Stellen, Verbraucher, Hersteller, Händler und Umweltschutzorganisationen – teilnehmen können, – und wenn das Gütezeichen für alle Betroffenen zugänglich und verfügbar ist. Die öffentlichen Auftraggeber können angeben, dass bei Waren oder Dienstleistungen, die mit einem Umweltgütezeichen ausgestattet sind, vermutet wird, dass sie den in den Verdingungsunterlagen festgelegten technischen Spezifikationen genügen [...].«

⁸⁷ Ähnlich verhält es sich mit dem vom Europäischen Parlament vorgeschlagenen Label »Fleisch (oder Milch) aus geklonten Tieren oder Nachkommen von geklonten Tieren«, das der EU-Ministerrat jedoch letztlich abgelehnt hat

Nachkömmlingen geklonter Tiere gescheitert.⁸⁸ Sie war im Hinblick auf den Tierschutz – ein hoher Prozentsatz der Klone ist missgebildet und stirbt – und auf die Erhaltung der Vielfalt der Landrassen vom Europäischen Parlament vorgeschlagen worden, wurde aber letztlich vom Ministerrat abgelehnt. Bei näherer Überlegung ergibt sich jedoch, dass im ersten Prüfungsschritt zwar eine Beschränkung des Freihandels vorliegt, dass diese aber durch die genannten öffentlichen Interessen gerechtfertigt werden kann. Allerdings wäre es unverhältnismäßig, wenn man den Produzenten nicht eine Übergangszeit zur Umstellung auf die neuen Marktbedingungen einräumen würde. In dieser Zeit könnte zugleich ein System der Rückverfolgung der Produkte zu deren Herkunft eingeführt werden. Die Tatsache, dass durch die Kennzeichnung auf die Gebietshoheit der Exportländer eingewirkt wird, ist seit dem Beschluss des WTO-Appellate Body in Sachen USA-Shrimps kein prinzipielles Hindernis mehr.

7.7 Zusammenfassung

Das Leitbild industrieller Landwirtschaft hat sich – mehr offiziös als offiziell – in vielen Rechtsnormen durchgesetzt. Das Recht reagiert jedoch an verschiedenen Stellen auf die Kritik an diesem Leitbild und sucht nach Wegen in Richtung auf eine bäuerliche und nachhaltige Landwirtschaft. Der Beitrag hat solche Ansätze im Bodenverkehrsrecht, Bauplanungsrecht, Recht des geistigen Eigentums an Saatgut, Agrarförderungsrecht, Energierecht, Agrarumweltrecht und Kennzeichnungsrecht rekonstruiert. Im Ergebnis zeigt sich allerdings, dass eine Reform, wenn man bereits von ihr sprechen kann, erst in den Anfängen steckt. Das Bodenverkehrs- und Bauplanungsrecht, das an sich geeignete Instrumente enthält, wird gerichtlich so interpretiert und behördlich so angewendet, dass es sich dem Trend zur Konzentration des Bodens nicht in den Weg stellt. Das Recht des geistigen Eigentums hat den Spielraum der Landwirte zum Nachbau und zur Weiterzüchtung von Saatgut sukzessive beschränkt. Das Agrarförderungsrecht hat den Anreiz zur ökologisch nachteiligen Rationalisierung spät aber doch entschieden abgebaut, geht damit aber noch nicht weit genug. Ein neuer und möglicherweise schicksalhafter Schub in Richtung Industrialisierung geht vom Energierecht aus. Das Agrarumweltrecht steuert dem zwar mit zunehmend differenzierteren Maßstäben (insbesondere den Regeln guter fachlicher Praxis) und Kontrollen (wie z. B. der cross compliance) dagegen, wird den machtvollen Trend aber kaum aufhalten können. Das Kennzeichnungsrecht ist deshalb vielleicht die letzte Hoffnung, weil es diejenigen mobilisiert, die das Heft in der Hand haben und bisher zu wenig benutzen: die Verbraucher.

⁸⁸ Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über das Klonen von Tieren zur Lebensmittelerzeugung, KOM (2010), 585

